

УДК 349.3:364.3

DOI 10.32755/sjlaw.2024.01.

Панченко А. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Одеса, Україна
ORCID: 0000-0001-6230-4171

«ВРАЗЛИВІ ГРУПИ НАСЕЛЕННЯ» ЯК ОЦІНОЧНА КАТЕГОРІЯ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті досліджується явище оціночних категорій, розкриваються їх поняття та ознаки. Автор доходить висновку, що «вразливість» як характеристика категорії населення-отримувача окремих видів соціального захисту має оціночний характер. Доводить, що найбільш доцільно пов'язувати вразливість з можливістю зіштовхнутися з певним соціальним ризиком, а отже – претендувати на соціальний захист. З урахуванням того, що термін «вразливі групи населення» на рівні національного законодавства розкривається через низку чинників, вплив яких може зумовити стан вразливості, автор доводить необхідність розширити їх коло (шляхом внесення відповідних змін до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»).

Ключові слова: вразливі групи населення, групи ризику, соціальне забезпечення, соціальний захист, оціночні категорії, малозабезпечені сім'ї, люди, які живуть з ВІЛ/СНІД, соціальні ризики, чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини.

Постановка проблеми. Погіршення соціально-економічного становища в країні на фоні воєнних дій, епідемії COVID-19 та з інших причин суттєво позначилося на рівні життя населення, особливо – вразливих його верств, окремі представники яких через низку об'єктивних чи суб'єктивних факторів перебувають у найбільш скрутних умовах.

У спеціальній літературі вживаються різні терміни для позначення вищезгаданої соціальної групи: «незахищені соціальні групи», «вразливі верстви населення», «групи ризику» тощо. Крім цього, підмінюючи один одного, ці терміни все частіше застосовуються на практиці, особливо – в рамках діяльності громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, волонтерів та інших суб'єктів, яких умовно можна згрупувати, назвавши недержавним сектором. Навколо зазначених категорій сфокусований інте-

рес різних наук: соціології, політології, економіки, культури, психології, педагогіки, юриспруденції тощо.

Досліджуване поняття, без сумніву, з-поміж іншого також є категорією галузевої юридичної науки – права соціального забезпечення, адже можливість говорити про «вразливість» певної соціальної групи напряму впливає з факту наявності «соціального ризику» як складної життєвої обставини, що порушує нормальну життєдіяльність, погіршує соціальне або економічне становище особи (чи групи осіб), викликає необхідність мати додаткові витрати або використовувати інші ресурси для його подолання чи пом'якшення впливу. Ускладнює процес розкриття терміну його оціночний характер, адже «вразливість» є також поняттям неоднозначним і відносним.

Усе це наштовхує на міркування про необхідність дослідження терміну «вразливі групи населення» через призму юридичної науки, зокрема – права соціального забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оціночні категорії у праві соціального забезпечення – актуальний напрям наукового аналізу. Зазначеній проблематиці присвячена нещодавно захищена дисертація К. В. Куцовол «Оціночні поняття у праві соціального забезпечення» (2023 рік) [1]. Оціночні категорії активно досліджувались представниками найбільш тісно пов'язаної із соціальним забезпеченням галузі – трудовим правом, чому присвячена дисертація С. М. Черноус «Оціночні поняття у трудовому праві України» (2008 рік) [2], окремі праці М. І. Іншина [3], О. М. Ярошенка [4] та інших сучасних вітчизняних науковців. Проте вразливі категорії населення як потенційні отримувачі окремих видів соціального захисту досі не становили предмета спеціального наукового дослідження на рівні доктрини права соціального забезпечення, що послужило поштовхом для вибору теми статті.

Мета статті – дослідження явища оціночних понять права соціального забезпечення та категорії «вразливі групи населення».

Виклад основного матеріалу. Дослідження правового забезпечення будь-яких суспільних відносин традиційно найбільш доцільно розпочинати з розкриття відповідного понятійно-категоріального апарату, який нерідко є доволі динамічним.

Як вдало зазначає К. В. Куцовол: «Законодавець за можливості має використовувати поняття та терміни, визначення яких прямо передбачені у спеціальних статтях «Визначення термінів» або інших статтях, нормативно-правових актах. Якщо ж немає вичерпного переліку характеристик, які пояснюють це поняття, то воно в основному є оціночним» [1, с. 28].

Використання оціночних понять, як слушно звертає увагу М. І. Іншин, зумовлене неможливістю у всіх випадках законодавця точно описати ті явища, що застосовуються у правовому обігу, через що він змушений вдаватись до закріплення лише загальних ознак [3, с. 162].

У спеціальній літературі досліджуване явище позначається по-різному: «оціночні поняття», «оціночні вирази», «оціночні категорії», «оціночні терміни», «ситуаційні поняття» тощо. Через обмежений обсяг цієї праці умовно будемо вважати зазначений ряд синонімічним, хоча не можна не звернути увагу на існуючу в наукових колах дискусію щодо співвідношення цих термінів.

Усім оціночним категоріям, на нашу думку, притаманні спільні ознаки: 1) за їх допомогою характеризується певний елемент соціально-забезпечувальних відносин (говорячи про соціально вразливі верстви населення – суб'єкт-отримувач окремого виду соціального захисту або їх комплексу для профілактики, подолання чи мінімізації впливу соціального ризику); 2) вони не конкретизовані у законодавчому тексті, або перелік їх ознак невичерпний; 3) набувають деталізації в кожному індивідуальному випадку в процесі правозастосування; 4) вимагають додаткового роз'яснення. Зазначене коло ознак доцільно розширити, додавши ще одну, запропоновану К. В. Куцовол. Вчена доходить висновків про те, що оціночні поняття, які використовуються в законодавстві, присвяченому соціальному захисту вразливих верств населення, спрямовані на непередбачувані соціальні ризики, кількість яких у майбутньому може зростати, тобто вони носять програмний характер [1, с. 4, 99]. Що цікаво: у дисертації вченої власне «вразливі верстви населення» як оціночне поняття не зазначаються та не розкриваються.

Науковцями-представниками різних галузей права у термін «оціночні поняття» вкладається неоднаковий зміст. Так, напри-

клад, оціночне поняття у трудовому праві пропонується розуміти як «абстрактну думку про властивості, якість і цінність явищ, дій, осіб тощо, яка у формі слів загального вжитку або словосполучень використана в текстах норм трудового права [...]» [2, с. 4]. Своєю чергою «оціночні поняття як складова понятійного апарату права соціального забезпечення – це окремі поняття, що є структурними частинами складу термінів законодавства у сфері права соціального забезпечення, та їх розуміння і застосування залежить від суб'єктивної оцінки конкретної ситуації правозастосувачем» [1, с. 44].

Переходячи до власне предмета дослідження, слід розпочати з того, що прикметник «вразливий» за своєю суттю є оціночним. Через призму різних суспільних відносин він може розглядатись як становище, за якого зростає ризик дискримінації чи порушень прав людини, вірогідність бути «виключеним» із суспільства, внаслідок чого може страждати соціальне чи матеріальне становище особи, виникати загроза життю або здоров'ю та інші негативні наслідки. Визнання особи чи певної соціальної групи вразливою означає необхідність, передусім державою, створити такі умови, за яких вірогідність виникнення вищеописаного стала б мінімальною, або передбачити заходи підтримки, що в найбільш узагальненому вигляді являє соціальний захист та окремі його види. Розвиваючи цю думку, варто зазначити, що важливу роль у цьому напрямі сьогодні відіграє й недержавний сектор, представлений численними благодійними організаціями, волонтерами та іншими суб'єктами.

На міжнародному рівні панує традиційний договірний підхід до оцінки осіб як вразливих, проте державам надається можливість самостійно вирішувати, якими саме засобами захисту такі суспільні групи будуть підтримуватись [5, с. 63]. Враховуючи це, варто зауважити, що питання гармонізації національних законодавств та адаптації до закріплених міжнародних стандартів у сфері соціального забезпечення – вже певною мірою класична проблема, а тому говорити про свободу держав самостійно встановлювати рівень соціального захисту не досить вдало, адже, на нашу думку, йдеться про рівень, «не нижчий за міжнародні стандарти», чого повинні прагнути всі держави.

«Вразливість» як статус може набувати прямого закріплення в міжнародному договорі або бути представленою абстрактно. Наприклад, у преамбулі Декларації прав дитини (1959 р.) міститься загальне положення про вразливість дітей через їх поки фізичну та розумову незрілість. Термін «вразливі особи» нерідко фігурує в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, у яких такими називаються національні меншини, мігранти та багато інших категорій осіб.

Дефініція «вразливі групи населення» нещодавно знайшла втілення на рівні національного законодавства. У ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII закріплюється, що «вразливі групи населення – особи/сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників». Своєю чергою серед таких чинників закон називає досягнення похилого віку, втрату (повну або часткову) рухової активності, пам'яті, інвалідність, втрату соціальних зв'язків, зокрема через відбуття покарання у виді позбавлення волі, безробіття, бездомність, малозабезпеченість, потрапляння в ситуацію торгівлі людьми, насильство, жорстоке поводження з дитиною, ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків з виховання дитини, поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків, шкоду, завдану пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, наявність психічних та поведінкових розладів, у тому числі внаслідок вживання психоактивних речовин, невиліковних хвороб або таких, що потребують тривалого лікування. Проте законодавцем вочевидь несправедливо обмежується коло чинників, які можуть слугувати причиною виникнення складних життєвих обставин. Крім цього, у статті трапляються оціночні категорії, наприклад: «хвороби, які потребують тривалого лікування». Такими, на наше переконання, можуть бути ВІЛ/СНІД, онкологічні захворювання, психічні розлади, туберкульоз тощо. Законодавчого переліку чи критеріїв визначення лікування як «тривалого» допоки представлено не було. Однак на рівні проектів були здійснені певні спроби в цьому напрямі. Так,

у проєкті постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) і центрів надання соціальних послуг» поряд зі словосполученням «хвороби, які потребують тривалого лікування» деталізується: «З числа осіб працездатного віку на період до встановлення їм групи інвалідності, але не більше як на чотири місяці», на основі чого можна припустити, що такими є ті, які слугують підставою для встановлення групи інвалідності згідно з Інструкцією про встановлення груп інвалідності, затвердженою наказом Міністерства охорони здоров'я України від 05.09.2011 р. № 561.

Наблизитись до більш чіткого розуміння поняття «вразливі категорії населення» нам дозволяє аналіз інших законодавчих актів. Свого часу існувала постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 256 «Деякі питання використання коштів державного бюджету для виконання заходів із соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення», у назві якої фігурувало досліджуване поняття, проте коло таких категорій осіб не розкривалось. Із втратою чинності попередньою набула чинності постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціального захисту громадян, які потрапили у складні життєві обставини» від 30.12.2022 р. № 1475, на основі чого можна дійти висновків про можливість асоціювати вразливість з вірогідністю зіштовхнутися зі складними життєвими обставинами, які широко представлені на рівні чинного соціально-забезпечувального законодавства.

У Словнику української мови під поняттям «вразливий» пропонується розуміти «того, хто легко і швидко піддається зовнішнім подразненням; сприйнятливий, чутливий» [6, с. 758].

Вразливість як характеристика особи або соціальної групи розглядається на рівні наукових досліджень різних галузей знань: економіки, лінгвістики, психології, юриспруденції та ін. Здебільшого вона описується як стан високої схильності до певних ризиків і факторів невизначеності, які підкріплюються зменшенням спроможності захистити себе від зазначеного або боротися з наслідками. Інколи вразливість асоціюється зі здатністю справлятися (сприймати, протидіяти, відновлюватись)

зі складними життєвими обставинами, проявляючи гнучкість [7]. Найважчими проявами соціальної вразливості вважаються дискримінація, бідність, соціальна депривація та ізоляція.

У спеціальній літературі в цілому різняться підходи щодо розкриття характеристики вразливості.

Так, наприклад, представники економічної теорії традиційно розглядають вразливість через призму матеріального становища, точніше – бідності. Проте такий підхід не витримує критики через неможливість усі ризики життя оцінити у грошовому еквіваленті. Вразливість з економічної точки зору може розглядатися із зовнішньої та внутрішньої сторін. У першому випадку вона означає власне ризики, завдання стресу, удару, в іншому – беззахисність, відсутність ресурсів для подолання негативного впливу першого.

Відповідно до іншого підходу – «концепції соціального виключення» – вразливими слід називати категорії осіб, які зазнають втрату соціальних зв'язків через обмеження прав, доступу до окремих інституцій, зокрема ринку праці. Такими можуть вважатися бездомні особи; особи, які звільнилися з місць позбавлення волі та потребують сприяння у відновленні документів, працевлаштуванні тощо; особи, які зазнають дискримінації, наприклад, на основі сексуальної орієнтації, гендерної ідентифікації; особи, хворі на ВІЛ/СНІД.

Соціологи здебільшого розкривають соціальну вразливість через призму соціального статусу або соціально-демографічних характеристик, на основі яких формуються відповідні групи населення (особи з інвалідністю, похилого віку, багатодітні сім'ї та інші).

Для юристів частіше за все вразливість означає можливість порушення чи обмеження прав певної категорії осіб. Варто зазначити й те, що в правовій літературі розрізняють «вразливість» та «уразливість», що стосується не чергування літер, а полярно різних за змістом понять. Друге своєю чергою застосовується переважно в кримінальному праві з прив'язкою до певних категорій злочинів. Проте таке розмежування нам видається спірним та потребує подальшого аналізу.

На нашу думку, соціальну вразливість через призму права соціального забезпечення видається можливим розкривати най-

більш широко, враховуючи стать, вік, здатність до праці, стан здоров'я, соціальний статус, матеріальне становище та широку низку інших ознак особи (або групи осіб, адже, як вдало звертає увагу О. І. Мальцева: «Індивідуальна вразливість не може бути відділена від поняття «соціальна вразливість», бо наявність зв'язків між окремими людьми формує колективний характер вразливості») [5, с. 66]. Усі соціально вразливі категорії населення можна логічно об'єднати за допомогою такої ознаки як наявність складної життєвої обставини (соціального ризику), з якою вони зіштовхнулись або на профілактику настання якої спрямований її соціальний захист. Коло соціальних ризиків, покладених в основу соціального захисту, дуже широке. Соціальні ризики можна класифікувати так: традиційні та нетрадиційні; індивідуальні та колективні; економічного, фізіологічного, соціального характеру тощо. На основі цього, в тому чи іншому сенсі, як соціально вразливі можуть оцінюватись: особи похилого віку, особи з інвалідністю, діти, молодь, жінки, представники окремих професій, діти, які проживають у неповних сім'ях, внутрішньо переміщені особи, малозабезпечені особи, бездомні, безпритульні та багато інших.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що визначення поняття вразливості та обставин, які впливають на потрапляння окремої особи чи соціальної групи до категорії вразливих, різняться залежно від галузі знань, у рамках якої дослідження має місце. Загалом при формуванні тексту норми, в якій вживаються оціночні поняття, законодавець повинен передбачати виключний перелік характеристик, обставин, ознак для роз'яснення змісту того чи іншого оціночного поняття. Розвиваючи цю тезу, при визначенні «вразливих груп населення» через перелік чинників, які можуть зумовити складні життєві обставини (у ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»), необхідно розширити коло таких обставин, ба більше, врахувати динамічність соціальних ризиків, діапазон яких постійно розширюється. Так, наприклад, на основі існуючого законодавства, яким передбачаються окремі види соціального захисту, можна говорити й про інші «чинники» (соціальні ризики): безпритульність, наявність алкогольної, наркотичної або іншої залежності, внутрішнє переміщення та багато інших.

Список використаних джерел

1. Куцовол К. В. Оціночні поняття у праві соціального забезпечення : дис. ... д-ра філософії : 081. Київ, 2023. 212 с.
2. Черноус С. М. Оціночні поняття у трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2008. 212 с.
3. Іншин М. І. Оціночні поняття у трудовому праві: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2014. № 4. С. 162–166.
4. Ярошенко О. М. Щодо значення оціночних понять у трудовому праві. *Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Харків, 3 листопада 2017 року). С. 61–63.
5. Мальцева О. І. Наукові підходи до визнання вразливості та викремлення вразливих груп населення. *Вісник Луганського національного університету ім. Тараса Шевченка*. 2021. № 1 (339). Ч. II. С. 62–71.
6. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970–1980. 799 с.
7. Риндзак О. Соціальна вразливість населення та її понятійно-термінологічне забезпечення. *Економіка та суспільство*. 2021. № 33. URL: <https://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/947/905>.

Panchenko A.,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Labour Law and Social Security Law
National University "Odesa Law Academy",
Odesa, Ukraine
ORCID: 0000-0001-6230-4171

«VULNERABLE POPULATION GROUPS» AS AN EVALUATIVE CATEGORY OF SOCIAL SECURITY LAW

The article examines the phenomenon of evaluative categories in jurisprudence, reveals their concept and features. It is concluded that the term "evaluative concepts" is given a different meaning by scientists representing various branches of law.

The author comes to the conclusion that "vulnerability" as a characteristic of the category of the population receiving individual types of social protection is of an evaluative nature. Through the prism of various social relations, it can be considered as a situation in which the risk of discrimination or violations of human rights increases, the probability of being "excluded" from society, as a result of which the social or material situation of a person may suffer; a threat to life or health and other negative consequences may arise. It is proven that it is most expedient to associate vulnerability with the possibility of encountering a certain social risk, and therefore – to claim social protection.

The term "vulnerable stratum of the population" is used in international legal acts and in national legislation. At the international level, the traditional contractual approach to assessing persons as vulnerable prevails, states are given the opportunity to independently decide which means of protection such social groups will be supported with reference to the standards established in international legal acts. "Vulnerability" as a status can be directly enshrined in an international treaty or be presented abstractly.

The definition of "vulnerable population groups" has relatively recently found expression at the level of national legislation and is revealed due to a number of factors, the influence of which can determine the state of vulnerability. It is proved that the circle of those factors fixed in Art. 1 of the Law of Ukraine "On Social Services" is limited and therefore needs to be expanded. This is explained by the existence of certain social risks, which were already established at the level of separate special legislative acts earlier, but were not reflected in the above-mentioned article (for example, homelessness, internal displacement, drug addiction, presence of HIV/AIDS, etc.). Moreover, it is necessary to take into account the dynamism of social risks in general, which may mean the appearance in the future of new ones not foreseen today, and therefore this fact should also be taken into account when forming the text of the article.

Key words: vulnerable population groups, risk groups, social security, social protection, evaluative categories, low-income families, people living with HIV/AIDS, social risks, factors that can lead to difficult life circumstances.

References

1. Kutsovol, K. V. (2023), "Evaluative concepts in social security law", Doctor of Sciences (Law) Thesis, Kyiv.
2. Chernous, S. M. (2008), "Evaluative concepts in the labour law of Ukraine", Doctor of Sciences (Law) Thesis, Kyiv.
3. Inshin, M. I. (2014), "Evaluative concepts in labour law: current state and ways of improvement", *Law forum*, No. 4, pp. 162–166.
4. Yaroshenko, O. M. (2017), "Regarding the meaning of evaluative concepts in labour law", *Directions of the development of the science of labour law and social security law*: materials of the VI All-Ukrainian Scientific and Practical Conference, Kharkiv, pp. 61–63.
5. Maltseva, O. I. (2021), "Scientific approaches to recognition of vulnerability and identification of vulnerable population groups", *Bulletin of the Luhansk National University named after Taras Shevchenko*, No. 1 (339), Part II, pp. 62–71.
6. Bilodid, I. K. (1970), Dictionary of the Ukrainian language, Academy of Sciences of the Ukrainian Soviet Socialist Republic, Institute of Linguistics, Scientific Thought, Vol. 1, Kyiv.
7. Ryndzak, O. (2021), "Social vulnerability of the population and its conceptual and terminological support", *Economy and society*, No. 33. available at: <https://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/947/905>.